



USAL
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Trabajo de Investigación Final de la Licenciatura en Relaciones Internacionales

La dimensión ambiental en las Relaciones Internacionales.

El caso del Protocolo de Kyoto.

Alumna: Laura AGÜERO CENDAK



USAL

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Diciembre, 2006

PREFACIO	Página 4
INTRODUCCIÓN	Página 5
MARCO TEÓRICO	
I. La cuestión ambiental como materia transversal e interdisciplinaria y sus campos de acción	
I.1. Ecología y ambientalismo	Página 8
I.2. Concepto de desarrollo sustentable. Redefinición de la problemática ambiental	Página 11
I.3. Economía y desarrollo sustentable	Página 14
II. Las relaciones internacionales del desarrollo sustentable	
II.1 Dimensión económica. Economía internacional y desarrollo sustentable	Página 18
II.2 Dimensión política: Del estado de naturaleza a la legalización de las relaciones internacionales	
a. Globalización y soberanía	Página 26
b. Cooperación	Página 28
c. Regímenes Internacionales	Página 30
d. Derecho Público Internacional	Página 32
DESARROLLO	
Parte I: El ambientalismo internacional	
a. Antecedentes	Página 36
b. Estocolmo 1972	Página 37
c. Río 1992	Página 43
d. Johannesburgo 2002	Página 47
e. Conclusiones preliminares	Página 48
Parte II: El cambio climático	
a. Aspectos generales	Página 51
b. El efecto invernadero	Página 52
c. Energía	Página 53
d. Antecedentes del Protocolo de Kyoto	Página 55
e. Las COP's y el Protocolo de Kyoto	Página 59
e. Expectativas para el futuro	Página 66
CONCLUSIÓN	Página 68
BIBLIOGRAFÍA	Página 71
ANEXOS	
I – Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	Página 78
II – Convención Marco sobre Cambio Climático	Página 81
III – Protocolo de Kyoto	Página 94

PREFACIO

La elección del tema está ligada a mi interés personal sobre la problemática ambiental. La línea que hila el siguiente trabajo está enmarcada dentro de una visión amplia acerca del medio ambiente; lejos de defender a ultranza la naturaleza, bajo una concepción *naif*, se pretende abordar la compleja conexión entre medio ambiente, política y economía, sin dejar de lado la búsqueda por la construcción del “El Hombre nuevo”. Dado que es por demás evidente que las cuestiones ambientales globales no pueden ser tratadas en forma aislada ni ajenas a las cuestiones sociales y económicas de una comunidad. Por ello, el desafío en este trabajo consiste en conjugar mi propio interés con los conocimientos asimilados a lo largo de mis estudios de grado, procurando originalidad¹.

Han influido, sobremanera, en la tarea dos experiencias: el intercambio de grado realizado en la *Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro* (PUC), en el año 2004, donde se me brindó la posibilidad de participar del grupo de estudio de derecho ambiental del *Núcleo Interdisciplinário de Meio Ambiente* (NIMA), bajo la cálida y eficaz guía del Profesor Fernando Cavalcanti Walcacer; y la conferencia del Dr. Raúl Estrada Oyuela en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) acerca de “Sociedad, Estado y Medio Ambiente”, donde se trató en particular el caso del cambio climático, en octubre de 2005.

Laura Agüero Cendak

¹ Se trata de reconducir los conocimientos propios hacia ámbitos nuevos, pero sin que ello implique perder las raíces propias de conocimiento. Azar, Gabriela; Silar, Mario; *Metodología de investigación y técnicas para la elaboración de tesis*, Madrid – México, Hispania Libros, 2006. Página 43.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es describir y analizar brevemente la evolución de la política ambiental internacional en la últimas tres décadas hasta la actualidad, identificando las principales líneas de acción de los Estados y los debates centrales que han tenido lugar en la arena internacional al respecto. De esta manera, se procura responder a las preguntas: cómo se introduce el medioambiente en la agenda internacional; cuáles son los principales obstáculos para la conservación ambiental mundial; qué grupos de intereses existen al respecto.

En el marco teórico se explica como la cuestión ambiental se introduce en las respectivas áreas de conocimiento, debido a su carácter interdisciplinario y transversal. Se analiza el concepto de *desarrollo sustentable* que surge como la necesidad de buscar un nuevo modelo de civilización, orientado a la búsqueda del equilibrio entre Naturaleza y Cultura, entre la dimensión material y la dimensión espiritual del Hombre con el fin de construir una ciudadanía ecológica planetaria. Se destaca en la investigación el vínculo entre ecología, economía y política.

Dado que, tradicionalmente, el medio ambiente es un tema de la baja política, las principales escuelas internacionalistas no han dedicado suficiente importancia a esta dimensión en sus construcciones teóricas. Sin embargo, es interesante releer los principales postulados de cada escuela para reinterpretarlos a la luz de los problemas ambientales actuales. Lo cierto es que el medioambiente adquiere visibilidad recientemente, y se ubica como un *issue* más en el dilema cooperar o no en un mundo de Estados soberanos, marcado tanto por la competencia y el conflicto como la dependencia. Por ello, se distingue la inclusión de la dimensión ambiental bajo una visión liberal y una realista para entender los cursos de acción y estrategias adoptadas por los Estados. Ahora bien, para responder cómo el desarrollo sustentable se enmarca en las Relaciones Internacionales se destaca la cuestión norte-sur. Asimismo, se subraya el rol protagónico que juegan los regímenes internacionales en temas como este y las características del Derecho Internacional con que cuentan los hacedores de política en este tipo de negociaciones.

A continuación se desarrollan dos partes. En la primera, se describen las líneas generales de la historia del ambientalismo, desde las premisas básicas del movimiento conservacionista, pasando por las transformaciones conceptuales de los años 60; la Conferencia de Estocolmo, en 1972, vista como el marco del ambientalismo internacional y la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, hasta llegar al concepto de desarrollo sustentable, que provoca un cambio en el abordaje de la cuestión, junto a la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Por último, la Conferencia de Johannesburgo en el año 2002. De esta forma, se aprecia la evolución del tema en la agenda internacional y su tratamiento, indicando avances y retrocesos, y destacando el rol de la Organización de Naciones Unidas en la cuestión.

Dado que el campo ambiental es muy vasto, pues para cada sistema natural, e incluso sus subsistemas -que comprenden a los recursos naturales (agua, suelo, bosques)- se construyen normas, regímenes, y organizaciones con vistas a su tratamiento y conservación, se elige el caso del cambio climático. En esta segunda parte, se toma como punto inicial la Convención Marco sobre Cambio Climático de 1992 porque este tratado internacional prevé la reducción de las emisiones de los gases que producen el “efecto invernadero” por parte de los países industrializados y establece herramientas que contribuyen al desarrollo sustentable. Se trata en particular el Protocolo de Kyoto, firmado en el año 1997 y fruto de una larga negociación, que recientemente se encuentra en vigor y constituye la arquitectura del mercado de carbono estableciendo tanto los objetivos cuantificados de reducción de esas emisiones como los mecanismos de mercado diseñados para facilitar su implementación.

La línea de pensamiento para este apartado es que el protocolo en sí y su vigencia, representan tanto un signo de victoria del ambientalismo internacional como de su debilidad actual.² Es uno de los mayores esfuerzos diplomáticos actuales en el cuidado del medioambiente, que conjuga objetivos políticos con elementos económicos y reafirma principios fundamentales del derecho ambiental, montando una clara relación entre el sector privado y el público. Sin embargo, su contexto es el

² Burlamaqui Duarte, Lilian Cristina; “A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução”, en *Revista Cena Internacional*, Brasília, N° 6, junio 2004. Página 2.

de una posguerra fría vivida con angustia y perplejidad, donde no participa del protocolo los Estados Unidos, el mayor responsable de emisiones mundiales.

Finalmente, se concluye que los problemas ambientales no tienen tal origen. Hoy padecemos las consecuencias de las decisiones y rumbos políticos-económicos adoptados décadas atrás. Por ende, los problemas ambientales del futuro son producto de las políticas macroeconómicas y modelos de desarrollo que están siendo implementados en el presente. Hablar de medio ambiente implica discutir la cuestión del desarrollo y los valores sobre los que se sustenta el actual sistema económico mundial. Cabe indagar entonces si la cuestión ambiental cumplirá su objetivo de bogar por un nuevo modelo de civilización que compense los avatares negativos de la era actual.



MARCO TEÓRICO

La cuestión ambiental como materia transversal e interdisciplinaria y sus campos de acción.

Ecología y ambientalismo

El movimiento conservacionista desde temprano presenta múltiples posiciones y manifestaciones, mezclándose con otros movimientos sociales y culturales³. Algunos basados en una visión utilitarista y económica de los recursos naturales, otros en defensa de la naturaleza desde el punto de vista ético, o simplemente estético.

Los perfeccionamientos en las investigaciones y las definiciones científicas en la Biología, la Física, la Química y la propia Ecología, contribuyen al avance del ambientalismo. La definición del concepto de biosfera, como porción del planeta bajo ciertas condiciones naturales (reacciones bio-geo-químicas) que permite la ocurrencia de vida, lleva a reconocer a ésta como objeto de política global⁴. Por ende, ciencia y tecnología no son suficientes para resolver el problema de la degradación ambiental, también debe contarse con la colaboración de las Ciencias Sociales. Por ello, su carácter multidisciplinario. Además, la nueva definición centra la noción de que la Tierra es un sistema único, integrado por partes interrelacionadas entre sí; la alteración en una de ellas por la acción del Hombre afecta al conjunto.

Este nuevo ambientalismo se preocupa fundamentalmente por la calidad de vida y procura que el Hombre tome conciencia de que él es parte integrante de la naturaleza. Aborda la problemática como un problema cultural, estrechamente relacionada con los patrones individualistas del capitalismo y el proceso de disociación, entre el Hombre y la Naturaleza, que lleva a los seres humanos a

³ Para una mayor descripción véase: Latouche, Serge; *Ecofascismo o Ecodemocracia*. Un programa "político" de decrecimiento en *Le Mode Diplomatique*, noviembre de 2005.

⁴ Conferencia de la Biosfera, en París (1968). Juárez, Zaida; "La Problemática Ambiental en el Derecho Internacional y su Conexión en el Derecho Interno", en *Anuario del Seminario Permanente de Profesionalización del Derecho Internacional Público*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Año 1992, páginas 212-213.

Bernardes Martins Ana Lucia, *Biodiversidade e Directo. Do internacional ao local*, PUC, 2005. Página 42.

considerar a los recursos naturales como infinitos⁵. Pero naturaleza y humanidad integran un ecosistema, cuyos componentes vivos y no-vivos interactúan y están organizados⁶. La sustentabilidad ecológica se logra al mantener equivalentes las salidas de materiales, información y energía del ecosistema, con las entradas, sean naturales o por intervención del hombre. Esta circunstancia define un estado de equilibrio que se autorregula, más o menos inmune a perturbaciones en pequeña escala; frente a grandes alteraciones es cuando el ecosistema cambia y se reestructura de un modo imposible de conocer *a priori*. No hay sustentabilidad posible si las salidas de materia y energía son considerablemente mayores que las entradas. Siguiendo esta línea de pensamiento, "pasar de la definición ecológica a la de sustentabilidad ambiental no es una sutileza; todo lo contrario, significa incorporar plenamente la problemática relación sociedad-naturaleza"⁷. El desafío ecológico está en encontrar respuestas efectivas para preservar la biosfera teniendo como destinatario último al hombre y sus necesidades. Esta percepción sistémica es la que da paso al desarrollo sustentable, concepto que trasciende lo meramente ecológico y presenta mayor complejidad.

Este concepto es el que lleva a una comprensión general de la problemática ambiental pues resalta la interacción entre los aspectos sociales, económicos y políticos de una comunidad dada. La ecología no debe ser sólo el cuidado de especies en peligro de extinción o la creación de nuevos parques nacionales. El ambientalismo, lejos de ser una actitud romántica y *naïf* que pretende con buena intención y voluntarismo lograr grandes obras, es derecho y economía; es un proceso social que determina qué se hace con los recursos naturales de un país⁸, a partir de una combinación ecléctica de perspectivas teóricas donde intervienen factores geopolíticos, estratégicos, lobbies industriales, políticas macroeconómicas, variables sociales, etc.

⁵ Leis, Héctor R.; Desorden global da biosfera e a nova orden internacional: o papel organizador do ecologismo", Rio de Janeiro, Pontificia Universidade Católica, 1991. Página 1.

⁶ Una definición estrictamente ecológica de sustentabilidad es: la capacidad de un ecosistema de mantener constante su estado en el tiempo, constancia que se logra manteniendo invariables los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación, ya sea fluctuándolo cíclicamente en torno a valores promedios. Esta sustentabilidad se alcanza, por una parte, en forma espontánea en la naturaleza, en función de la maduración o desarrollo hacia estados climax o, por otra parte, si hay intervención del hombre, se puede lograr con base en el manejo de las situaciones artificializadas (o disclímax) donde se recompone y/o introduce información, materia y energía, para mantener constantes los volúmenes (biomasa), las tasas de cambio y los ritmos de circulación que caracterizan a un sistema constante. Gligo, Nicolo; *La dimensión ambiental en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL. Página 32.

⁷ Gligo, Nicolo; *La dimensión ambiental en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL. Página 33.

⁸ Lamas, Ana; *El Rumbo Ambiental en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1998. Página 258.

Por lo tanto, existen tres categorías desde las cuales abordar la problemática ambiental⁹. Es de destacar que estos campos de acción no son excluyentes:

El Estado; considera al medio ambiente un bien público a tutelar. Así se vuelve materia regulada por los Derechos objetivos: Civil, Penal, Administrativo, etc.¹⁰ Este conjunto de regulaciones forman el Derecho Ambiental. Las instituciones gubernamentales actúan como controladores y reguladores bajo una visión de alerta acerca de los costos crecientes que implican los problemas ambientales en sus presupuestos. Basta pensar en algunos ejemplos, el gasto público destinado a salud para enfermedades de origen hídrico; inversión en infraestructura como plantas de potabilización y saneamiento de aguas; recolección de residuos domiciliarios y tratamiento de residuos peligrosos; financiamiento para nuevos proyectos ecoeficientes que redunden en un “retorno social” mayor; partidas presupuestarias destinadas a catástrofes de origen natural y/o antrópico como inundaciones, huracanes, sismos. Todas estas situaciones forman parte de la contabilidad gubernamental y afectan el producto nacional de una nación.

La comunidad; organizaciones de la sociedad civil han desarrollado un papel importante en la denuncia de la polución ambiental y en la concientización pública. Los ciudadanos valoran sus recursos naturales y modifican sus hábitos de consumo por patrones más sustentables, adoptando un uso racional de los mismos. El tema deja de ser ajeno pues los directamente afectados por los males ambientales demandan un ambiente sano. Son los nuevos actores que influyen en la toma de decisiones y demandan políticas¹¹ (inputs). Por ello se destaca el rol que juegan en este proceso la educación, la información y la participación de la ciudadanía.

El mercado; las empresas adoptan como estrategia de negocios el desarrollo sustentable con el fin último del rédito económico. Esto es que demuestran un desempeño ambiental social y económico a la vez que ganan en competitividad, es decir “producir más y mejor con menos”¹². Pues responden a las nuevas demandas

⁹ Viola, Eduardo J; *Desorden global da biosfera e a nova orden internacional: o papel organizador do ecologismo*”, Rio de Janeiro, Pontificia Universidade Católica, 1991. Página 7.

¹⁰ Dromi, Roberto; *Reparación Ambiental*, Buenos Aires – Madrid, Ed. Ciudad Argentina, 2002 (Cuadernos de EPOCA. Serie Servicios Públicos N° 4. Introducción, página 7.

¹¹ “En el nivel nacional, los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo alianzas entre esos grupos”. Putnam, Robert; *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. En *International Organization*, Volume 42. Página 79.

¹² Coria, Silvia; *El Rumbo Ambiental en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1998. Capítulo I, página 15.

de los consumidores y usuarios que cada vez más optan por bienes y servicios “amigos” del medio ambiente. Esta realidad empresarial mueve fortunas en el manejo de residuos, la explotación de los recursos naturales, las consultorías y estudios de impacto ambiental, las obras de infraestructura, las tecnologías limpias, energías renovables, etc.¹³ En los últimos años las empresas se orientan hacia medidas preventivas o de producción limpia. En el caso de las grandes firmas aumenta también la certificación de los sistemas de gestión ambiental. Pues esta nueva situación no sólo se debe a la presión regulatoria, que es el factor principal, sino también a la búsqueda de mejorar la imagen corporativa.

Concepto de desarrollo sustentable. Redefinición de la problemática ambiental.

Su origen se encuentra en las ciencias biológicas y refiere a la forma de conservación o depredación de los recursos naturales dentro de un ecosistema dado. Es un nuevo modelo de crecimiento que, actualmente, cuenta con varias definiciones según se coloque el énfasis en el aspecto físico del manejo de los recursos naturales, en el tecnológico, en el desarrollo económico ó humano. Estas definiciones reflejan la visión que tiene cada actor que participa de la problemática, suscitando conflictos y generando múltiples interpretaciones.

El concepto es tema de discusión durante las últimas décadas acerca de su alcance y cómo transformarlo en realidad en términos económicos y sociales. Estos debates contribuyen en la ampliación del término y en la profundización de su comprensión; surge entonces como una respuesta al agotamiento de un modelo de crecimiento ecológicamente predatorio, socialmente perverso y políticamente injusto¹⁴; “contiene en sí mismo las principales contradicciones de nuestra época”¹⁵, y procura un equilibrio entre el capitalismo salvaje y la defensa a ultranza de la naturaleza. Pues prevalece el vínculo respecto a la equidad en el acceso a los recursos, sean estos, naturales, económicos y/o sociales.

¹³ Lamas Ana; *El Rumbo Ambiental en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1998. Página 258.

¹⁴ Trigueiro, André y otros; *Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas falam da questao ambiental nas suas áreas de conhecimento*, Rio de Janeiro, Editora Sextante, 2003. Página 348.

¹⁵ Glender, Alberto; Lichtinger, Victor; *La Diplomacia Ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Página 7.